

COHESIÓN PARTIDISTA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO: EL CASO DEL PRI, PAN Y PRD (1997-2006)

Luis Antonio González Tule

Universidad de Salamanca
Departamento de Derecho Público General

Resumen: *La cohesión partidista es un fenómeno importante en el estudio de los sistemas políticos. De igual manera, los niveles de cohesión importan porque proporcionan información acerca del funcionamiento de las legislaturas y su interacción con el Poder Ejecutivo. Este artículo busca indagar sobre la conducta que presentaron los Diputados de los tres partidos más relevantes en México (PRI, PAN y PRD) a lo largo de tres periodos Legislativos (1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006). Mediante el análisis de las votaciones, el argumento central desarrollado en este artículo es que los niveles de cohesión no sólo se ven afectados por variables del sistema político o el sistema de partidos, sino también por cuestiones de carácter coyuntural.*

Palabras clave: *Comportamiento legislativo, cohesión partidista, Cámara de Diputados en México.*

Abstract: *Party cohesion is an important phenomenon in the study of political systems. Levels of party cohesiveness are also important because they provide crucial information about how legislatures function and how they interact with the Executive. This paper seeks to investigate the behaviour presented by the deputies of the three relevant parties in Mexico (PRI, PAN and PRD) during three legislatures terms (1997-2000, 2000-2003 and 2003-2006). With the analysis of roll call data, the main argument developed in this article is that, the cohesion levels are not only affected by political system or party system variables, but also by moment variables.*

Key words: *Legislative behaviour, party cohesion, Mexican Chamber of Deputies.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es medir los niveles de cohesión interna en las bancadas partidistas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante las Legislatu-

ras LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006). Asimismo, se pretende identificar en qué temas los grupos legislativos estuvieron más divididos a la hora de expresar su voto y plantear algunas hipótesis explicativas de los niveles de cohesión en la Cámara de Diputados.

En México desde la fundación del PRI (1929)¹ el sistema de partidos se caracterizó por el dominio de éste el cual ganó todas las elecciones presidenciales hasta el año 2000 y mantuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras hasta 1997. Durante el largo periodo de partido hegemónico la cúpula del PRI, liderada por el Presidente de la República, controló el acceso a los cargos de representación (Langston, 1998) por lo que prácticamente los Diputados y Senadores debían su nominación a la dirigencia. De esta manera, y para asegurar que su carrera política resultara ascendente, los legisladores tendían a seguir la línea que el partido dictara, dando como resultado altos niveles de disciplina en ambas Cámaras.

Desde 1997 los Presidentes y el Congreso se encuentran en un proceso de aprendizaje (Weldon, 2002a) dentro de un sistema federalista de frenos y contrapesos (Madison, 1982 [1787]). En este nuevo sistema multipartidista donde los Diputados ya no están subordinados a las iniciativas presidenciales ni se impone la voluntad de un solo partido, es preciso hacer un balance del comportamiento de los Legisladores, siendo ahora el Congreso un contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo, y por definición el lugar de expresión de distintos actores políticos y de toma de decisiones, de tal manera que se ha establecido una relación distinta a la que perduró durante siete décadas.

En este trabajo se sostienen que, a pesar de que las bancadas partidistas se mantienen cohesionadas durante el periodo que dura la legislatura, los niveles de cohesión, a diferencia de la época priísta, se ven afectados por problemas coyunturales que tienen que ver con el tema en debate y con las facciones al interior de cada grupo, lo que hace suponer que los Diputados actúan con cierta libertad e independencia del partido a la hora de apoyar o desaprobado algunos proyectos de ley o reformas constitucionales.

El texto se articula en tres partes. En la primera se abordan cuestiones relativas al sistema de partidos en México, los cambios más significativos y su desarrollo en la Cámara de Diputados a lo largo de las últimas dos décadas. En la segunda parte se lleva a cabo una consideración del concepto de cohesión partidista y su operacionalización. Por último, se realiza el análisis empírico del comportamiento de los legisladores en las tres legislaturas ya mencionadas, y se repasan los argumentos manejados en la literatura a fin de dar explicación a los niveles de cohesión.

II. SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

En las últimas dos décadas el sistema de partidos en México ha sufrido transformaciones importantes. De un sistema de partido hegemónico² se pasó a un multipartidismo moderado donde coexisten tres fuerzas políticas de relevancia, y de un Congreso dominado por un solo partido en simbiosis con la Presidencia de la República se transitó a un "Congreso autónomo, plural y multipartidista" (Espinoza, 2006: 106). En este apartado se analizarán dichos cambios que indudablemente han repercutido en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

II. 1. Cambios significativos en el sistema de partidos

Desde 1929 hasta 1988 el dominio del Partido Revolucionario Institucional fue absoluto: ganó todas las elecciones presidenciales, no perdió ni una sola gubernatura y conservó más del 50 por ciento en ambas Cámaras (Escobedo, 2000). A fin de legitimar el sistema y para evitar que el régimen fuera considerado como de partido único y totalitario (González, 2007) el gobierno promovió la aparición de partidos distintos al PRI. Sin embargo, estos partidos prácticamente contaban con escasas posibilidades de triunfo en la arena electoral y se caracterizaron más bien por des-

empeñar un papel marginal en el proceso de toma de decisiones (Espinoza y Meyenberg, 2001).

Para Escobedo (2000: 13), la persistencia del régimen se sustentó en gran medida gracias a su flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del país y a la incorporación de "mutaciones en cada coyuntura crítica". Ejemplo de esto fue la creación de mecanismos legales, como las reglas electorales orquestadas desde el gobierno, que coadyuvaban a manipular la composición del sistema de partidos. Méndez (2006: 16) destaca tres de estos mecanismos utilizados por el régimen: 1) control de la administración electoral a cargo del Poder Ejecutivo, de tal manera que en la organización y validación de las elecciones los partidos de oposición no tenían manera de participar activamente; 2) el registro de partidos era conducido por el Secretario de Gobernación en su calidad de presidente del órgano electoral, siendo él mismo quien decidía cuáles partidos podían competir en elecciones y cuáles no; 3) la fórmula electoral permitió la sobrerrepresentación del PRI y la subrepresentación de la oposición, favoreciendo así el acceso a los legisladores del PRI y perjudicando a los legisladores de los demás partidos. En definitiva, un sistema en el que se impedía *de facto* la competencia interpartidista.

En este lapso de tiempo el Congreso mexicano podría considerarse "como un espacio acrítico y obediente a la voluntad del Ejecutivo" (Meyenberg, 2003: 142). Un Congreso caracterizado por mostrar altos niveles de disciplina y por ser un medio que daba legitimidad y referendo a las acciones del Presidente de la República (Alarcón, 2006). A esto habrá que añadir su subordinación y debilidad tanto en la detención de proyectos de ley provenientes del Ejecutivo como en su capacidad para modificarlos (Casar, 1999; 2002).

Diversos factores fueron los que condicionaron el comportamiento de los legisladores mientras el Congreso era monoparti-

disto. En la lógica de Weldon (2002a: 197), la combinación de un "liderazgo partidista centralizado", un "sistema de listas cerradas" y la "ausencia de incentivos" para que los diputados actuaran en beneficio de los intereses locales, fueron los motivos explicativos de la elevada disciplina en el Congreso.

A finales de la década de 1980, luego de reformar el sistema electoral³, de las recurrentes crisis económicas y del deterioro del PRI por las disputas internas, los partidos de oposición comenzaron a desempeñar un papel más relevante sobre todo en el ámbito competitivo. Prueba de ello fueron las elecciones presidenciales de 1988 donde, por primera vez, el PRI obtuvo únicamente 48 por ciento de los votos⁴. Para algunos académicos las elecciones de 1988 significaron el momento cumbre de la crisis por la que atravesaba el partido hegemónico (Reyes y Hernández, 2006; Méndez, 2006). El rompimiento de figuras célebres del partido con la dirigencia dio como resultado una nueva organización de fuerzas agrupadas en el Frente Democrático Nacional (FDN) y una oposición real capaz de hacer frente al PRI.

La composición en la Cámara de Diputados también sufrió cambios significativos al pasar de un sistema bipartidista durante la LIII Legislatura (1985-1988) al multipartidismo moderado tres años más tarde en la LIV Legislatura (1988-1991). En la Tabla 1 se puede apreciar la evolución del sistema de partidos en la Cámara de Diputados en base al Número Efectivo de Partidos (NEP)⁵.

Paulatinamente el número relevante de partidos que componían la Cámara de Diputados fue en aumento. En 1988 (LIV Legislatura), momento que el PRI casi pierde la mayoría absoluta, se registró un avance importante de la oposición. En las dos Legislaturas siguientes (LV y LVI) durante la segunda mitad del gobierno de Salinas y la primera de Zedillo, el PRI se recuperó alcanzando un 64,2 y 60 por ciento

de la Cámara respectivamente (Jiménez, 2006). En 1997 se consagra finalmente el tripartidismo en México y desde entonces ningún partido cuenta con mayoría en el

Congreso, por lo que los Presidentes han tenido que aprender a convivir con gobiernos divididos⁶.

Tabla 1. NEP y evolución del sistema de partidos en la Cámara de Diputados

LEGISLATURA	NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NEP)	CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS
LII (1982-1985)	1,72	Hegemónico
LIII (1985-1988)	1,86	Bipartidista
LIV (1988-1991)	2,57	Multipartidismo moderado
LV (1991-1994)	2,20	Bipartidista
LVI (1994-1997)	2,28	Bipartidista
LVII (1997-2000)	2,85	Multipartidismo moderado
LVIII (2000-2003)	3,02	Multipartidismo moderado
LIX (2003-2006)	3,02	Multipartidismo moderado
LX (2006-2009)	3,05	Multipartidismo moderado

Fuente: Jiménez (2006: 147). Se agregó el NEP de la LX Legislatura (2006-2009).

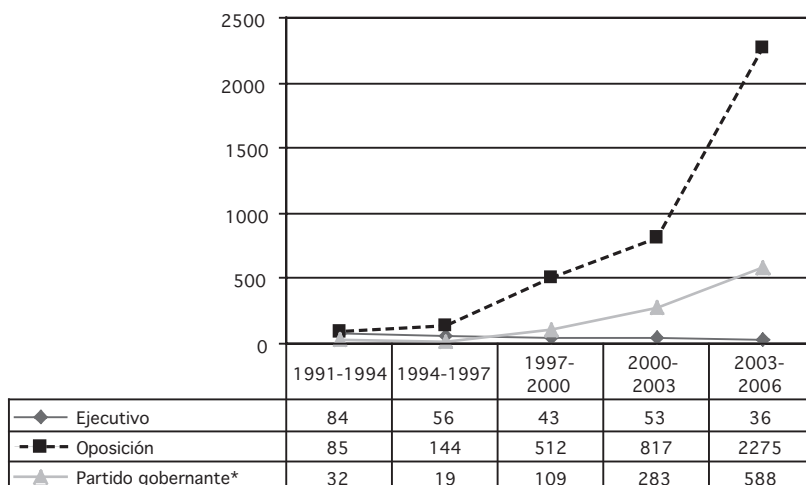
Luego de las elecciones intermedias de 1997, la oposición logró un avance significativo al tomar el control de la Mesa Directiva por vez primera para permitir a un legislador suyo contestar el informe del Presidente Zedillo. En la lógica de Alarcón (2006: 200), a partir de ese momento se inició un lento “proceso de reacomodo en materia de representación y control de las comisiones ordinarias” las cuales habían permanecido dominadas por el PRI-gobierno.

El desarrollo participativo del Congreso e independencia con respecto del Ejecutivo se observa también en el aumento de iniciativas presentadas. Hasta antes de 1997 el Ejecutivo y su grupo parlamentario en el Congreso tuvieron un papel mucho más activo en la iniciación de proyectos que los partidos de oposición. Esta situación presentó varios cambios con la LVII Legislatura (1997-2000). Primero, el partido gobernante “se sintió más incentivado para promover cambios en el *statu quo*,

aumentando considerablemente el número de iniciativas presentadas” (Jiménez, 2006: 166). Segundo, habida cuenta que el PRI no contaba con mayoría absoluta, la oposición tuvo la oportunidad de proponer nuevas iniciativas y de cierta manera desafiar al PRI aún en el gobierno, a diferencia del bajo rendimiento de años previos. Tercero, el Ejecutivo redujo su función como iniciador de leyes (Gráfico 1). Sólo hubo un incremento mínimo de iniciativas propuestas por Vicente Fox en comparación con su predecesor Ernesto Zedillo, sin embargo, esta cantidad se vio reducida en un 33 por ciento durante la segunda mitad del mandato de Fox, mientras que las provenientes del Congreso continuaron en aumento.

Luego de que el Ejecutivo redujo sustancialmente su agenda legislativa, es evidente que el Congreso, con gobiernos divididos, ha contribuido “con la mayor parte de la producción legislativa” (Solano, 2006: 58).

Gráfico 1. Evolución de iniciativas presentadas provenientes del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados (1991-2003)



* El partido gobernante hasta 1997 fue el PRI, de 2000 a 2006 el PAN.

Fuente: Elaboración propia a partir de Casar (2000: 188) para las Legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997), y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados para las Legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006).

Lo anterior no sólo muestra que el rol de los partidos políticos en el Congreso “como proponentes de iniciativas sea una de las novedades del sistema de partidos multipartidista” (Jiménez, 2006: 166), sino que es un signo de que el modelo típico del Congreso mexicano en materia legislativa se ha ido transformando para cumplir con una de sus funciones principales: la iniciación de leyes.

De esta manera, el Poder Legislativo “que hasta hace unos años jugaba un papel protocolario en la política, ha ido adquiriendo con el tiempo un lugar determinante en las definiciones políticas del país” (Meyemberg, 2003: 143). Un nuevo periodo que marca el principio de la división de estos dos poderes y que da al Congreso por primera vez la oportunidad de fungir como “vitrina del pluralismo” (Cotta, 1996: 293).

En suma, el sistema de partidos mexicano ha atravesado por un proceso evolutivo hacia la vida democrática. Ante los cambios, la relación Ejecutivo-Legislativo tiene que dar un giro en torno a la negociación y el consenso para un mejor desempeño en el marco de la democratización del país. Por un lado, un Congreso plural tiene que hacer gala del ejercicio de deliberación a nivel interpartidista para lograr acuerdos o formar coaliciones. Por otro lado, el Presidente de la República, al no contar con el apoyo incondicional del Congreso por medio de la mayoría legislativa de su partido (Huber Olea, 2003), debe aprender a negociar con los partidos de oposición si pretende sacar adelante su agenda política, presentándose así, una nueva relación entre ambos Poderes que dista de ser igual a la perduró durante la hegemonía del PRI.

III. COHESIÓN PARTIDISTA: CONCEPTO Y OPERACIONALIZACIÓN

En la literatura sobre el comportamiento⁷ de los legisladores en ocasiones se abordan de manera indistinta los términos cohesión y disciplina partidista (Casar, 2000; Toro, 2007). El primer estudio en ocuparse de ambos conceptos fue el realizado por Özbudun en 1970, quien exploró la cohesión y la disciplina partidista y planteó la distinción entre ambos términos. Según el autor, la cohesión y la disciplina partidista tienen componentes distintos pero ambos contribuyen a unificar a los miembros de un partido en el Congreso. Özbudun (1970) se refirió a la cohesión como la forma en que un grupo legislativo trabaja junto por los objetivos de sus propios miembros. Mientras que la disciplina se da cuando los miembros regularmente aceptan una orden de su líder partidista y dicho líder o líderes, deben tener formas para inducir en el comportamiento de los miembros.

Gran parte de las investigaciones más recientes coincide con Özbudun en definir cohesión y disciplina como conceptos analíticamente diferentes (Bowler, Farrel y Katz, 1999; Casar, 2000; Ames, 2000; 2002; Cox y Morgenstern, 2002; Owens, 2003; Morgenstern, 2003). Ames (2002) agrega que es probable que la disciplina se presente como consecuencia de incentivos mediante bienes clientelares. Desde esta perspectiva los legisladores son disciplinados ante los líderes locales –intendentes, concejales, empresarios, líderes de movimientos sociales, etc.– a los que deben el apoyo electoral. Ejemplo de ello se puede constatar en Brasil, especialmente después de 1985, donde muchos Diputados se consideran como intermediarios políticos entre el gobierno federal y sus clientelas locales de las cuales obtienen el grueso de sus votos (Mainwaring, 2002).

Contrario a la disciplina, los legisladores están cohesionados cuando se muestran de acuerdo *ipso facto* porque comparten

preferencias (Owens, 2003) o porque concuerdan con su partido, facción o coalición (Morgenstern, 2003). En base a estas consideraciones, se podría distinguir conceptualmente la disciplina y la cohesión de la siguiente manera: los legisladores son disciplinados cuando actúan bajo influencia de líderes que buscan el apoyo del grupo parlamentario (Laver y Kenneth, 1999) más allá de si coinciden o no, esto es, el punto en el cual los partidos pueden “atar de manos a los legisladores” (Grossman, 2005: 1), y son cohesionados cuando no hay ningún mandato u orden, sino que se unen por el bien común de la bancada o porque comparten valores y preferencias (Farrel y Katz, 1999) respecto a ciertos temas (Janda, 1980).

Özbudun en la década de 1970 manifestó que un partido político puede aparecer como disciplinado en tanto que es cohesionado, el problema radica en que no es posible comprobar si se ejerció un mínimo de coerción para lograr la supuesta disciplina. Otros autores coinciden en señalar que no se cuenta con información suficiente ni detallada sobre las iniciativas en que un líder haya dictado la línea partidista (Bowler, Farrel y Katz, 1999; Casar, 2000), por ende, el hecho de que los legisladores voten en un mismo sentido “no demuestra que la influencia entre los líderes del partido y los diputados fluya necesariamente de arriba hacia abajo (...) puede denotar que haya tenido lugar un proceso de negociación exitoso en el que casi todos los diputados estén satisfechos con sus trueques individuales” (Ames, 2000: 35-36). Por tal motivo, y dada la carencia de evidencia empírica para determinar las razones que motivan a los legisladores a votar en un sentido u otro, este trabajo se limita únicamente a medir la cohesión partidista.

III.1. Operacionalización del concepto

Como se ha observado, la disciplina y la cohesión presentan diferencias reales en su definición. Dichas diferencias se trasla-

dan a la manera en que los conceptos son medidos, es decir, su operacionalización es independiente también (García, 2001).

Existen distintas maneras de estudiar el comportamiento de los legisladores y una de las más importantes para realizar análisis comparados es por medio del voto⁸ (Janda, 1980). La mayor parte de las investigaciones centradas en el Congreso estadounidense se han enfocado en el voto legislativo como una forma de medir la disciplina partidista (Carey, 2002b). Esta se ha

calculado mediante el Índice de Rice (1928) el cual mide la diferencia absoluta de los votos a favor y en contra del partido:

$$\text{Rice } ij = \% \text{ favor} - \% \text{ contra}$$

Los valores del Índice van de 0 -igual porcentaje de votos a favor que en contra- hasta 1 -cuando todos los miembros votan en un mismo sentido (Carey, 2002a: 2). Basándose en el Índice de Rice, Janda (1980) propone el siguiente esquema para estimar los niveles de cohesión:

Tabla 2. Codificación de la cohesión

COHESIÓN ESTIMADA	DIVISIONES	ÍNDICE ESTIMADO
Completamente cohesionados	100 - 0%	1.00
		0.90
Altamente cohesionados	90 – 10%	0.80
		0.70
Algo cohesionados	80 – 20%	0.60
		0.50
No cohesionados	70 – 30%	0.40
		0.30
Divididos	60 – 40%	0.20
		0.10
Altamente divididos	50 – 50%	0.00

Fuente: Janda (1980: 119).

Desde la perspectiva de Janda (1980: 180), altos niveles de cohesión suponen unanimidad en el comportamiento de los miembros de un partido, mientras que bajos niveles de cohesión suponen la heterogeneidad en sus posiciones y, por ende, lo dividido de la bancada.

La flexibilidad de este índice ha llevado a diversos académicos a medir la unidad de las bancadas (Carey, 2002a; 2002b; 2007), la cohesión partidista para determinar el tamaño de las coaliciones (Nacif, 2002b), la disciplina partidista en un sistema de partidos altamente fragmentado (Limon-

gi y Figueiredo, 1995), y la cohesión de los Diputados cuando votan en un mismo sentido (Casar, 2000).

En América Latina el primer avance en medir la disciplina partidista mediante el Índice de Rice lo protagonizaron Limongi y Figueiredo (1995). Al analizar las votaciones nominales desde 1988 hasta 1994 en el Congreso brasileño, los autores determinaron que, a pesar de la elevada fragmentación en el Congreso, en promedio el 85% de los diputados votan en conjunto, presentándose este fenómeno aún en los partidos más débiles.

Sin embargo, el Índice de Rice al ser una medida dicotómica que sólo toma en cuenta el porcentaje de votos a favor y en contra presenta algunas desventajas: 1) no considera los legisladores presentes que no votaron, es decir, las abstenciones (Heller y Weldon, 2003) por lo que infla demasiado el resultado; 2) es irrelevante a la hora de medir partidos con un sólo miembro (Carey, 2002a) ya que resulta imposible extraer los votos en contra a un uno sólo individuo y; 3) concentra demasiado el voto en un mismo partido sin tomar en cuenta la dificultad a la hora de aprobar una ley en toda la Legislatura. Esto significa una limitante si se pretende conocer cuáles fueron los temas (*issues*) que generaron mayor controversia entre partidos en una legislatura determinada.

Por ello, Carey (2002a) sugiere un sumario estadístico más completo que calcula la unidad en un determinado partido. Carey plantea ponderar lo reñidas o conflictivas que fueron las votaciones sobre una iniciativa específica considerando el umbral requerido en la aprobación de una ley. La fórmula es la siguiente:

$$W \text{ Rice } i = \frac{\sum \text{RICE}_i * \text{CLOSE}_j}{\sum \text{CLOSE}_j}$$

Donde: $\text{CLOSE}_j = 1 - (1 / \text{THRESHOLD} * [\text{THRESHOLD} - \% \text{Aye}])^2$

En base al Índice de Rice ponderado (WRice) es posible concebir la discrepancia intrapartidista e interpartidista según la cuestión temática que se aborde. Por ejemplo, un grupo parlamentario que cuenta con mayoría absoluta puede estar completamente cohesionado para aprobar una iniciativa, y a la vez otro grupo de menor magnitud se manifiesta completamente en oposición a dicha iniciativa. Ambas bancadas tendrían un valor de 1 medidas con el Índice de Rice simple (URice), pero no es posible percibir las discrepancias a ni-

vel interpartidista. Por el contrario, si esta misma votación se pondera con el WRice, entonces los valores para ambos partidos disminuirán, ya que la confrontación que haya suscitado el tema tiene un peso significativo que afectará a toda la legislatura.

En este trabajo se utilizará el WRice para obtener una aproximación empírica al análisis de la cohesión, debido a sus características y a las diferencias que presenta frente a los dos índices antes mencionados.

III.2. Iniciativas y votaciones

Las fuentes empíricas para medir la cohesión provienen de las votaciones nominales⁹ de los tres partidos mayoritarios: PRI, PAN y PRD¹⁰, considerando únicamente aquellas iniciativas que fueron aprobadas en lo general¹¹. El umbral aplicado en la medición será de 50 por ciento para las iniciativas de ley, salvo en los casos de reformas constitucionales que se requiere de una mayoría calificada será de 67 por ciento. Las unidades de análisis son la LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) Legislaturas de la Cámara de Diputados (ver Tabla 3).

La Cámara está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esta se renueva en su totalidad cada tres años.

Diversos autores reconocen que los índices que se basan en la votación de los legisladores permiten medir y comparar la cohesión ya sea entre temas o entre partidos (Owens, 2003), pero también hacen hincapié sobre algunos inconvenientes que presentan a la hora de medir algo más que el comportamiento de los legisladores. Una de las críticas es que ninguno

distingue si los temas son más o menos importantes (Janda, 1980; Owens, 2003). Al respecto, cabe aclarar que aquí no se descartará ninguna ley por lo subjetivo que resulta decidir cuáles son más o menos im-

portantes, sino que se considerarán todas las votaciones de las Legislaturas y posteriormente se dividirán por comisiones para mostrar el comportamiento de los legisladores conforme a diversos temas.

Tabla 3. Distribución en la Cámara de Diputados (1997-2003)

PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA					
	LVII (1997-2000)		LVIII (2000-2003)		LIX (2003-2006)	
	Escaños	% escaños	Escaños	% escaños	Escaños	% escaños
PRI	239	47,8	211	42,2	222	44
PAN	121	24,2	207	41,4	151	30,2
PRD	125	25	50	10,0	97	19,2
Otros	15	3	32	6,4	31	6,6
Total	500	100	500	100	500	100

Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE).

La importancia de las comisiones radica en que son las encargadas de "realizar el trabajo especializado" en la Cámara de Diputados (Sirvent, 2003: 77). Este tiene que ver con la preparación de proyectos de ley o decretos y el dictamen de propuestas que se presentan sobre temas específicos¹².

Dado su carácter especializado, no es de extrañar que los grupos parlamentarios busquen ubicar "a sus cuadros con mayor experiencia política" y técnica dentro de las comisiones más importantes (Silvent, 2003: 77). De esta manera, se convierten en el espacio de negociación y disputa por excelencia desde las cuales los grupos parlamentarios promoverán las iniciativas que consideren más relevantes para su partido o coalición.

Aunado a lo anterior, es necesario notar que el periodo de análisis resulta crucial ya que el PRI, por vez primera, durante la LVII Legislatura (1997-2000) no contó con mayoría absoluta y en las dos Legislaturas siguientes no gobernó. Desde esta perspectiva, Nacif (2000: 52) señala algunas de

las diferencias más notorias en el funcionamiento de las comisiones permanentes tras el avance de la oposición que merece la pena resaltar: 1) las comparecencias de los funcionarios del Ejecutivo ya no son "reuniones de familia" sino sesiones en las que la oposición participa de manera regular y; 2) se han distribuido las presidencias y secretarías de las comisiones entre los distintos grupos parlamentarios.

Otrora, los partidos de oposición se quejaban porque sus iniciativas no llegaban al pleno al ser desechadas por comisiones de mayoría priísta (Nacif, 2000). Ahora en cambio, no se impone la voluntad de un solo partido ni se impide que las iniciativas se discutan en el pleno, creándose así un foro de expresión y debate interpartidista.

IV. NIVELES DE COHESIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En esta sección se llevará a cabo el análisis empírico de 832 votaciones (127 de la

LVII Legislatura, 219 de la LVIII y 486 de la LIX). La Tabla 4 recoge los niveles de cohesión partidista calculados mediante el Índice de Rice ponderado y muestra cómo las principales fuerzas políticas en México

exhibieron altos niveles de cohesión interna, lo que supone la homogeneidad en las posiciones de los miembros de un partido así como en el comportamiento –y el voto– legislativo.

Tabla 4. Medidas de cohesión partidista con el Índice de Rice ponderado

LEGISLATURA N	WRice			
	PRI	PAN	PRD	Media Legislatura
LVII (1997-2000) 127	0.99	0.87	0.90	0.92
LVIII (2000-2003) 219	0.78	0.87	0.84	0.83
LIX (2003-2006) 486	0.89	0.94	0.89	0.90
Media por agrupación política	0.88	0.89	0.87	0.88

* Desviación típica de un mismo partido en los tres periodos legislativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Carey (2002a), con datos de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión.

En base a los datos que proporciona la Tabla 4 se podría destacar lo siguiente:

- a) El PRI gobernante (LVII Legislatura), a pesar de no ser mayoría, conservó su tradicional comportamiento de lealtad al Presidente de la República (Jiménez, 2007). En cambio, al perder las elecciones en 2000 el nivel de cohesión bajó 21 puntos (pasando de 0.99 a 0.78), quedando de manifiesto el rompimiento con la antigua tradición de acatamiento y subordinación hacia el jefe del Ejecutivo.
- b) La cohesión tiende a ser más fuerte en los partidos de gobierno. Mientras el PRI gobernó tuvo niveles muy altos de cohesión (0.99), disminuyendo ésta una vez que perdió la Presidencia. Para el PAN en gobierno, aun cuando en la primera Legislatura (LVIII) no sostuvo el nivel del PRI gobernante, fue el partido más cohesionado dentro de las tres fuer-

zas políticas de mayor importancia, repitiéndose esta situación durante la LIX Legislatura.

- c) La última legislatura antes de la alternancia en el gobierno arrojó el nivel de cohesión medio más alto, y en la siguiente Legislatura (LVIII) se registró el nivel más bajo, haciendo suponer que los legisladores aprovecharon la coyuntura para expresar su divergencia sobre distintas iniciativas tanto a l interior de los partidos como entre éstos.
- d) En la LVIII Legislatura hubo menos acuerdo interpartidista puesto que el nivel de cohesión medio fue el más bajo (WRice 0.8). La división en esta legislatura estuvo dada básicamente porque los partidos políticos llegaron más divididos al Congreso que en elecciones previas, y porque con la llegada del nuevo gobierno se

sintieron más libres para desafiar al jefe del Ejecutivo.

- e) Por último, al igual que han sostenido algunos autores, el Congreso mexicano aún con gobiernos divididos mantiene altos niveles de cohesión partidista (Weldon, 2002a; Nacif, 2002a; Heller y Weldon, 2003; Jiménez, 2006), aunque el comportamiento tiende a registrar nuevas pautas caracterizadas por una mayor independencia de los legisladores.

Hasta este punto es posible conocer lo cohesionado de los grupos parlamentarios a lo largo de las tres legislaturas, empero,

aún falta identificar la relevancia política de acuerdo con la iniciativa dictaminada.

Luego de dividir las votaciones por comisiones se nota que no todos los partidos se muestran igualmente cohesionados. Las votaciones que mayor heterogeneidad provocaron en cada fuerza política fueron las provenientes de las comisiones de Relaciones Exteriores, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Salud. Los datos que proporciona la Tabla 5 son un indicador de que los temas abordados en esas comisiones fueron los que más controversia generaron al interior de cada partido. En cada caso, una puntuación más baja indica que los votos tendieron a ser más divididos.

Tabla 5. Medidas más bajas de cohesión en las bancadas partidistas

PARTIDO	COMISIÓN (N)								
	Relaciones Exteriores			Reglamentos			Salud		
	LVII (6)	LVIII (12)	LIX (8)	LVII (6)	LVIII (11)	LIX (18)	LVII (5)	LVIII (12)	LIX (63)
PRI	1.00	0.60	0.66	0.99	0.92	0.99	0.98	0.46	0.94
PAN	0.73	0.90	0.99	0.47	0.40	0.99	0.86	0.99	0.72
PRD	0.68	0.46	0.91	0.85	0.54	0.98	0.77	1.0	0.96
Media	0.80	0.83	0.85	0.77	0.62	0.64	0.87	0.69	0.87

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de la Gaceta Parlamentaria.

La cohesión en la comisión de Relaciones Exteriores durante la LVIII Legislatura se vio afectada en el PRI y PRD con la victoria del PAN, más no así en el partido gobernante que fue el más homogéneo. Las diferencias en el PRI y PRD en materia de política exterior, contrario a lo que se podría esperar, fueron propiciadas por el debate sobre autorizar al Presidente Fox para ausentarse del país y participar en cumbres internacionales de jefes de estado. Si bien, como algunos autores señalan (Hawkins y Morgenstern, 2003), este tipo de temas no son del todo relevantes, lo cierto es que la oposición se mostró reticente a aprobar por mayoría amplia la ausencia del jefe del

Ejecutivo para que cumpliera con sus compromisos internacionales.

Con respecto a la comisión de Salud, tanto la iniciativa de Ley de los Institutos Nacionales de Salud como la de reforma a la Ley General de Salud presentadas durante la LVII Legislatura (1997-2000), proporcionan ejemplos de desacuerdo dentro los grupos legislativos. Las divisiones más notorias estuvieron en el PRD por una iniciativa referente a la donación de órganos. En este partido un grupo minoritario se opuso mientras que un tanto mayor se abstuvo, y dado que el WRice considera el total de la bancada presente el día de la

votación, el nivel de cohesión cayó considerablemente.

También hubo discrepancias intra e inter-partidistas en la comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Las votaciones que causaron división principalmente en el PRD durante la LVII y LVIII Legislaturas, fueron sobre decretos para inscribir en el Muro de Honor del Palacio Legislativo. Al igual que en la comisión de Relaciones Exteriores, un tema que se podría considerar como poco trascendente para la política nacional, adquirió la relevancia necesaria para generar la división del grupo legislativo.

Pasando a los temas económicos -considerados como estratégicos para el funcionamiento del gobierno y de incidencia en toda la administración pública-, se apreciaban algunas variaciones en el comporta-

miento de los legisladores según el partido político al cual pertenecen.

Cabe señalar *a priori*, que las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público resultan cruciales por ser las encargadas de “examinar, discutir y aprobar” el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. El Presupuesto determina el gasto de las dependencias del gobierno federal, mientras que la Ley de Ingresos –a cargo de la comisión de Hacienda– determina los recursos provenientes de los impuestos, la venta de bienes y servicios, así como los servicios provistos por el gobierno y los niveles de endeudamiento público (Nacif, 2000: 54-55). Ambas comisiones realizan un trabajo interdependiente por lo que requieren plena coordinación.

Tabla 6. Niveles de cohesión en temas económicos

PARTIDO	COMISIÓN (N)								
	Hacienda y Crédito Público			Presupuesto y Cuenta Pública			Economía*		
	LVII (25)	LVIII (65)	LIX (105)	LVII (7)	LVIII (5)	LIX (11)	LVII	LVIII	LIX (36)
PRI	0.99	0.74	0.81	0.98	0.93	0.98	-	-	0.97
PAN	0.86	0.95	0.99	0.96	0.96	1.0	-	-	0.95
PRD	0.85	0.89	0.79	0.89	0.71	0.92	-	-	0.92
Media	0.90	0.86	0.86	0.94	0.86	0.96	-	-	0.94

* La Comisión de Economía dio inicio con LIX Legislatura.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de la Gaceta Parlamentaria.

Los desacuerdos entre miembros del PRD en las comisiones de Hacienda y Presupuesto en la LVII Legislatura (1997-2000), a diferencia del PAN y PRI, fueron ocasionados por un abanico de temas más allá del Presupuesto y la Ley de Ingresos. El proyecto de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros constituye un claro ejemplo de división al interior del partido donde sólo un 15 por ciento del grupo votó a favor, un 25 por ciento en

contra y la mayor parte de los presentes (58 por ciento) se abstuvo. Otro tema de desacuerdo fue la emisión de la cuarta moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos. En esta misma Legislatura (LVII) el PRI estuvo altamente cohesionado en ambas comisiones, mientras que el PAN presenció divergencias en el tema de la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos pero sin que la cohesión dejara de ser alta.

Para la LVIII Legislatura la cohesión en el PRI cayó de manera significativa. Al igual que en las comisiones de Salud y de Relaciones Exteriores, nuevamente en la comisión de Hacienda se puso de manifiesto la falta de liderazgo en la bancada del PRI una vez que perdió la Presidencia y la carencia de incentivos para trabajar por la unidad de la misma. En esta ocasión la división incluyó otros temas más allá del Presupuesto y la Ley de Ingresos, como la iniciativa para reformar la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro o la iniciativa de reforma a la Ley de Impuesto especial sobre Producción y Servicios.

En suma, la legislación financiera en sus dos grandes rubros –Presupuesto y Ley de Ingresos–, no generó desacuerdos intrapartidistas importantes. Los partidos tienden a votar en bloque la mayor parte del tiempo en este tipo de legislación, ya sea a favor o

en contra, pero mayoritariamente en una sola dirección. Sin embargo, en otros temas que no son considerados recurrentes anuales se refleja la heterogeneidad de los grupos legislativos. Desde esta perspectiva, al menos en cuestiones financieras, los legisladores se comportan más cohesionados en temas decisivos para el gobierno federal, mismos que podrían considerarse como temas sustantivos en los que convergen los miembros de los partidos.

Por último, en la Tabla 7 se muestra la cohesión “en la más importante” de las comisiones encargadas de la legislación rutinaria: la de Puntos Constitucionales (Nacif, 2000: 38). Su importancia radica en que a esta comisión le corresponde dictaminar todas las iniciativas de reforma constitucional, para lo cual se necesita una mayoría calificada, es decir, dos terceras partes de los legisladores presentes.

Tabla 7. Medidas de cohesión en asuntos constitucionales

PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA (N)			Media de cada partido
	LVII (8)	LVIII (25)	LIX (20)	
PRI	0.81	0.95	1.0	0.92
PAN	0.96	0.99	0.86	0.93
PRD	0.99	0.97	0.91	0.95
Media de la Legislatura	0.92	0.97	0.92	0.93

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de la Gaceta Parlamentaria.

Es de esperar que los temas considerados *de facto* de mayor importancia, como lo son las reformas constitucionales, contarán con un porcentaje alto de participación, y que los partidos hicieran un mejor esfuerzo para asegurar que el legislador participara dada la naturaleza crítica del voto. Sin embargo, en el PRI esto no sucedió así. En la LVII Legislatura el PRI no sólo fue el partido menos cohesionado sino que fue el partido en donde un mayor número de Diputados se ausentaron, alcanzando en promedio

casi una cuarta parte de su grupo legislativo (24,46 por ciento). Ante tal porcentaje, coincidiendo con Heller y Weldon (2003), es probable que los Legisladores hayan acordado su ausencia el día de la votación para no afectar el resultado final, siendo difícil identificar si su ausencia fue justificada, accidental o intencional. De haber sucedido esto sería un claro ejemplo de disciplina interna, pero por ahora no se cuenta con información precisa para conocer si se dictó la línea partidista o no.

Lo que resulta evidente, trátase de cohesión o disciplina, es que para los partidos políticos el hecho de conocer la unidad de su grupo significa “una guía indicativa sobre la conducta que adoptará el legislador en determinada circunstancia” (Béjar, 2006: 41). De manera que si los líderes prevén la conducta de sus miembros y no pueden ejercer coerción sobre su decisión, se anticiparán a no proponer políticas impopulares que seguramente la bancada no apoyará (Mezey, 1993), o acordarán su ausencia el día de la votación como pudo haber sucedido con el PRI durante la LVII Legislatura.

Como se ha observado a lo largo de esta sección, la aparente pasividad de los legisladores en la aprobación de reformas sin objeción alguna se ha ido transformando para dar paso a un Poder Legislativo más activo que, en ocasiones, genera resistencia para la aprobación de políticas. En el siguiente apartado, se desarrollarán los argumentos explicativos a los niveles de cohesión en México desarrollados en la literatura, y se explorará la relevancia de variables coyunturales como complemento exploratorio a la variación en los niveles de cohesión.

IV. 1. Explicando los niveles de cohesión partidista

La literatura sobre partidos políticos y su labor en el Poder Legislativo ha manejado diversos factores que podrían influir sobre la cohesión partidista. Por una parte se encuentran las variables exógenas al partido. Un primer grupo de estas se vinculan con el sistema político, tal es el caso del tipo de lista (Weldon, 2002a) y la existencia o no de reelección (Jones, 2002). Mientras que el segundo grupo tiene que ver con el sistema de partidos en donde intervienen los recursos económicos provenientes del mismo (Thames, 2007) y la etiqueta partidista (Cox y McCubbins, 2007 [1993]). Por otra parte, se encuentra las variables referentes al partido. Dentro de

estas destacan el liderazgo partidista centralizado (Weldon, 2002a; Nacif, 2002a), la estructura de incentivos personales para cada miembro (García, 2001; Morgenstern, 2002) y el ser partido en gobierno o de la oposición (García, 2001; Morgenstern, 2003; Jiménez, 2006).

Diversas investigaciones asumen que la posibilidad de reelección puede ser un factor que influye sobre el comportamiento de los legisladores. Sin embargo, en América Latina, contrario al caso estadounidense, la reelección varía considerablemente de país en país por lo que dicha asunción no es del todo garantizada (Carey, 2002b). Tal es el caso de México donde no está permitida la reelección consecutiva, de manera que los incentivos de los Diputados para permanecer en el Congreso se modifican, provocando que al término de su mandato busquen la gubernatura de su estado, un escaño en el Senado o un puesto en el gobierno federal (Nacif, 2002a).

En su estudio, Nacif (2002a) muestra que entre 1994 y 1997, 40 por ciento de los Senadores provenían de la Cámara de Diputados. Hasta ese año aún el PRI conservaba la mayoría en ambas cámaras y la Presidencia de la República, por lo que conservar la línea que dictara el líder partidista podía ser recompensada con un escaño en el Senado. La alternativa de mayor jerarquía la representaba ganar una gubernatura. Entre 1976 y 1995 un 35, 7 por ciento de los gobernadores provenía de la administración federal, un 23,8 por ciento del Senado y un 24 por ciento de la Cámara de Diputados (Nacif, 2002a). Como se puede apreciar, el porcentaje de gobernadores procedentes de ambas Cámaras casi alcanzaba la mitad del total. Cabe plantearse por tanto, que existían motivos para que los legisladores se mantuvieran disciplinados y dependieran primordialmente de su partido a la hora de procurar que su carrera política resultara ascendente, mientras que el partido podía, a su vez, sancionar cualquier falta de cooperación dentro de sus filas.

Otra explicación manejada en la literatura respecto al grado de cohesión partidista, es que los legisladores se mantienen cohesionados debido al sistema electoral (Weldon, 2002a; Nacif, 2002a). En los estudios sobre estos sistemas se supone que el grado de cohesión o disciplina está relacionado con el peso del encargado de nominar al candidato a ocupar un puesto en el Legislativo (Morgenstern, 2003). Para los líderes de los partidos políticos tener el control sobre la selección de sus candidatos es una de las prioridades rumbo a la elección, ya que los resultados del proceso de selección afectarán la actuación del partido en el Legislativo (Hazan, 2006).

En México, como ya se ha mencionado, 200 Diputados son elegidos por Representación Proporcional (RP) en distritos plurinominales y 300 por Mayoría Relativa (MR) en distritos uninominales. Los candidatos a Diputados por MR tienden a depender directamente del elector, mientras que los candidatos por RP, al ser elegidos mediante listas cerradas, su posición depende de la dirigencia partidista. De esta manera, el sistema electoral ayuda a crear nominadores fuertes, permitiendo a los partidos mantener el control sobre el orden de sus listas (las cuales son inalterables por el elector) asegurando así la disciplina de sus miembros.

El hecho de que la selección de los candidatos al Congreso esté a cargo de la cúpula del partido y, por ende, que los legisladores adquieran un compromiso de acatamiento a cambio de posiciones al finalizar sus mandatos, demuestra la existencia de un liderazgo partidista fuerte y centralizado. Se podría argumentar que este centralismo tiene "profundas implicaciones" en la relación histórica entre el Ejecutivo y Legislativo que perduró en México y que aún se mantiene vigente (Nacif, 2002a: 284). En la lógica de Morgenstern (2004), un liderazgo capaz de centralizar las decisiones es también capaz de establecer mecanismos de intercambio entre los

miembros de un partido para conseguir mayores niveles de disciplina.

En suma, los niveles de cohesión partidista en México se mantuvieron altos por diversos factores relativos al sistema político (tipo de listas) y a las características de los partidos mismos (liderazgo centralizado y estructura de incentivos personales). Sin embargo, y pese a las variables explicativas de la cohesión, son pocas las investigaciones que ofrecen una aproximación empírica sobre esta materia. Por ello, lo que aquí se propone, luego de analizar los niveles de cohesión en su conjunto a lo largo de las tres legislaturas, es que a pesar de que los Diputados aún mantienen elevados niveles de cohesión dentro de sus respectivas bancadas por la influencia de las variables antes mencionadas, y porque generalmente operan como "agentes" de las organizaciones partidistas a las cuales pertenecen (Nacif, 2002a: 256), los niveles de cohesión se pueden ver afectados también por cuestiones de carácter coyuntural.

La primera de estas variables tiene que ver con el tema en debate ya que, según la iniciativa en dictamen, los miembros de los distintos grupos legislativos se mostraron en desacuerdo a la hora de votar en conjunto.

Como se ha mostrado en el análisis empírico al dividir las votaciones en comisiones, el grado de cohesión "se acentúa y atenúa dependiendo de la materia que se trate" (Casar, 2000: 198). Los temas más vulnerables que generaron desacuerdos a nivel intrapartidista se pueden clasificar siguiendo dos patrones. Primero, los que afectaban intereses regionales. Dentro de estos los casos más notorios se registraron dentro del PRD en la LVIII Legislatura cuando su grupo votó dividido en lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública Federal y al Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el PRI en esa misma Legislatura pero en la comisión de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la Ley Aduanera y a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédi-

to. En ambos casos el aspecto económico es un elemento en común y el resultado tiende a surtir efectos a nivel regional. Segundo, los temas de menor impacto en los cuales parece que los legisladores votan en contra del resto de su grupo a sabiendas de que su comportamiento no afectará el resultado final ni su relación con el resto de la bancada. Destacan las divisiones sin mayor alcance en el PRI y PRD (LVIII y LIX Legislaturas) por conceder o no permiso al Presidente para ausentarse del país, así como el desacuerdo en el PRD por la inscripción en el Muro del Palacio Legislativo.

La segunda variable coyuntural se refiere a los grupos de poder que pugnan al interior de los partidos políticos, los cuales llegan a provocar la división de sus miembros dentro del Congreso.

En el PRI, tal como se ha observado, perduró la centralización de la toma de decisiones dentro del partido. El poder durante el predominio de partido hegemónico se delegó en el líder partidario, siendo éste, el Presidente de la República. En la lógica de Casar (1999), las características del presidencialismo mexicano en conceder excesiva autoridad al jefe del Ejecutivo no proceden de las prerrogativas constitucionales, sino de su habilidad para mantener disciplinados a los miembros del Legislativo. De igual manera, Weldon (2002a) enumera cuatro criterios del poder presidencial envuelto en lo que algunos académicos han denominado "prerrogativas metaconstitucionales": 1) la existencia de una Constitución presidencialista; 2) un gobierno unificado; 3) una elevada disciplina en el partido gobernante y; 4) el líder del partido fue también el titular del Ejecutivo (Weldon, 2002a: 177).

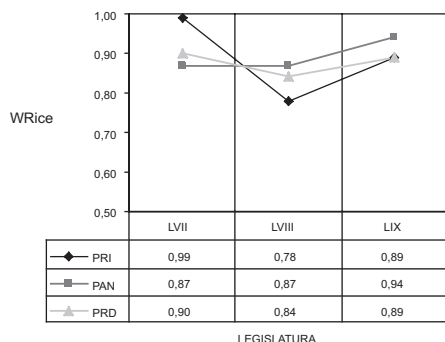
Ante tal liderazgo partidista centralizado se revela por qué los Diputados conservaron altos niveles de cohesión incluso luego de perder la mayoría en el Congreso en 1997 (ver Gráfico 2). En cambio, para la siguiente Legislatura que coincide con la pérdida de la Presidencia la cohesión en

el PRI disminuyó considerablemente. Puede ser que la disminución esté relacionada con la manera por la cual el PRI se presentó a las elecciones, es decir, llegó como un partido fragmentado y carente de control político.

Primero, la fractura entre grupos de poder durante el proceso de selección del candidato presidencial en 1999, donde se enfrentaron Francisco Labastida, Roberto Madrazo, Humberto Roque y Manuel Barlet. La competencia real estuvo entre Labastida y Madrazo. El primero de ellos, también conocido como el "candidato oficial", contaba con el apoyo del Presidente Zedillo y su grupo, mientras Madrazo representaba a la ortodoxia, a los grupos tradicionales que buscaban recuperar el poder perdido en manos de la facción tecnócrata desde principios de 1980. El proceso provocó la división interna y que ambas facciones colocaran a sus cuadros dentro del Congreso, dando como resultado una bancada legislativa dividida. Segundo, la falta del líder partidista. Cuando el PRI perdió la Presidencia de la República, no sólo significó dejar de recibir recursos financieros e incentivos colectivos y selectivos para sus miembros (Revelles, 2007), sino que perdió a la figura más importante y líder por excelencia del partido, al Presidente de la República.

Para Rodríguez (2001), era de esperarse que ante la falta de "identidad política" o una "percepción ideológica" en común que estimulara la autoconcentración del poder, se presentaran nuevas defecciones y luchas internas por los bienes políticos a los que el partido aún tenía acceso (Rodríguez, 2001: 397). En este sentido, no es de extrañar que la cohesión o disciplina partidista se haya hecho más laxa e inestable en el PRI una vez que se convirtió en partido de oposición. Todo parece indicar que el PRI en esa Legislatura no encontró "la ruta" que le conduciría a la reunificación de los dirigentes (Espinoza, 2004: 70), ni mucho menos a la unidad de su grupo legislativo en el Congreso.

Gráfico 2. Evolución en los niveles de cohesión



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión.

En el PAN, en la LVII Legislatura las discrepancias al interior del grupo parlamentario se hicieron evidentes por la carencia de control efectivo sobre las distintas facciones a finales de la década los noventa. Una vez en el gobierno, el nivel de cohesión se mantuvo sin cambios pero esta vez por diferencias entre Diputados debido al distanciamiento que protagonizó el Presidente Fox con su propio partido. A excepción de un militante de la línea más moderada e institucional, el gabinete de Fox quedó integrado al margen del partido y por “no panistas”. El presidente del PAN en ese momento, Luis Felipe Bravo Mena, aceptó la decisión de Fox justificando su preocupación por no repetir el rol del PRI como partido en el gobierno. Sin embargo, los líderes del Congreso y del Senado sí manifestaron sus divergencias con la decisión del Presidente de la República (Reveles, 2004: 32-34), tensado por momentos la relación entre el Ejecutivo y su grupo legislativo, y afectando la homogeneidad en las posiciones de la bancada.

Ya en la segunda parte del mandato de Fox se logra percibir un aumento considerable de la cohesión en el PAN (pasando de un WRice de 0.87 a 0.94). Es probable que los Diputados se mostraran más co-

hesionados luego de la renuncia de colaboradores del gobierno federal y de que Fox decidió incorporar finalmente en su equipo a panistas tradicionales y a la “línea dura de Acción Nacional” (Hernández, 2005: 40).

En el PRD, la diferencia en los niveles de cohesión varió menos al pasar de una legislatura a otra. De igual manera, fue el partido que presentó la media más baja a lo largo del periodo de análisis. Algunos autores señalan que desde su fundación basada en una coalición “disímil e inestable”, el PRD (antes FDN)¹³, ha sido un partido fragmentado y en ocasiones hasta polarizado (Meyenberg, 2004: 53). Un partido que se fundó gracias a la conjunción de corrientes múltiples (Béjar, 2004) y del liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas. Este carácter improvisado de su constitución ha llevado al partido a integrar distintas corrientes políticas que distan mucho de tener una concepción homogénea (Meyenberg, 2004) lo que ha causado desacuerdos tanto en su dirigencia como en sus grupos legislativos.

En este sentido, no es de extrañar que el PRD haya sido el partido menos cohesionado dados los grupos de diversos orígenes que alberga y a su naturaleza fundacional. La lógica de los grupos de interés al interior del partido se entiende mejor distinguiendo entre las votaciones en lo general de aquellas llevadas a lo particular. Así, Heller y Weldon (2003) encontraron que el grupo parlamentario del PRD tiende a dividirse en las votaciones en lo general, sin embargo, el partido puede unirse en votaciones en lo particular¹⁴. Para los autores, las divisiones son resultado del rompimiento de coaliciones a la hora de votar en lo general, y es probable que la bancada aproveche las votaciones en lo particular “para tomar posiciones ideológicas” que establecen el programa del partido (Heller y Weldon, 2003: 115). De igual manera, este comportamiento de los legisladores –de consolidar la unidad en iniciativas que consideran los artículos por

separado o secciones de artículos– explica también por qué el patrón de cohesión no varía mucho al pasar de una Legislatura a otra.

V. REFLEXIONES FINALES

El trabajo que aquí se presenta constituye un esfuerzo de carácter exploratorio de los niveles de cohesión de los tres partidos políticos más importantes en México, así como de los factores explicativos que condicionan dicho comportamiento, algunos presentes en la literatura y otros más sugeridos a lo largo del trabajo.

La evidencia empírica ha llevado a plantear algunas conclusiones principales. Primero, la heterogeneidad de las posiciones confirma un cambio de pauta al interior de los grupos legislativos. Un comportamiento caracterizado por una mayor independencia de los legisladores a la hora de definir su voto (Jiménez, 2006). De esta manera, cambia también el equilibrio en los Poderes del Estado. Desde que el Presidente coexiste con gobiernos divididos, los partidos políticos representados en el Congreso desempeñan un papel más activo. Un Congreso que puede funcionar como foro de polémica y resistencia, capaz incluso de delimitar el alcance de las políticas públicas provenientes del Ejecutivo.

Segundo, la relevancia interna en cuestiones sustantivas afecta la cohesión interna. Es evidente que en algunas comisiones se discuten iniciativas de mayor impacto en la política nacional. Y a pesar de que aquí no se dividieron las votaciones por su relevancia y nivel de proyección por lo subjetivo que resulta, se ha observado que entre más sustantivo sea el tema en cuestión, los Diputados tienden a estar más cohesionados con su grupo, mientras que a menor trascendencia del tema, la cohesión tiende a ser más laxa. Este fenómeno fue más evidente en el PRD en las tres Legislaturas y en el PRI sobre todo en la LVIII Legislatura (2000-2003).

Por último, se ha demostrado que un número importante de factores influyen sobre la cohesión partidista. No sólo las variables referentes al sistema de partidos, y las exógenas al mismo, explican la cohesión de sus miembros desde que ningún partido cuenta con mayoría absoluta en el Congreso, sino que, ante los conflictos internos y la materia en debate, es probable que la cohesión cambie continuamente dependiendo de la coyuntura a la que se tengan que enfrentar los grupos legislativos. Bajo estas circunstancias, mucho tiene que ver la cultura institucional y el desarrollo organizativo de cada uno los partidos políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN, Víctor (2006), "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Attili, Antonella, *Treinta años de cambios políticos en México*, Editorial Porrúa, UAM-Iztapalapa, México.
- AMES, Barry (2000), "Disciplina partidaria en la Legislatura brasileña", *Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 1, pp. 15-60, CIDE.
- AMES, Barry (2002), "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- BÉJAR, Luisa (2004), "Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia", en Mirón Lince, Rosa y Espinoza, Ricardo (Coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, UNAM, UAM, AMEP, México.
- BÉJAR, Luisa (2006), *Los Partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Gernika, México.
- BOWLER, Shaun, FARRELL, David y KATZ, Richard (1999), "Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments", en

- Bowler, Shaun, Farrell, David y Katz, Richard, (Eds.). *Party Discipline and parliamentary government*, Universidad de Ohio, Ohio.
- CAREY, John (2002a), "Getting their way, or Getting in the way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting", ponencia presentada en la Reunión de la Asociación Americana de Ciencia Política, 29 de agosto-1 de septiembre, Boston.
- CAREY, John (2002b), "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- CASAR, M. Amparo (1999), "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, Vol II, núm. 1, CIDE, México.
- CASAR, M. Amparo (2000), "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 1, pp. 183-202, CIDE.
- CASAR, M. Amparo (2002), "Executive-Legislative Relations: the case of Mexico (1946-1997)", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- COLOMER, Josep (2001), *Instituciones Políticas*, Ariel Editorial, Barcelona.
- COTTA, Maurizio (1996), "Parlamentos y Representación", en Pasquino, Gianfranco et al. *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- COX, Gary y McCUBBINS, Mathew (2007), *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Cambridge University Press, EE.UU.
- ESCOBEDO, Juan (2000), *Resonancias del México autoritario*, Universidad Iberoamericana, México.
- ESPINOZA Ricardo y MEYENBERG, Yolanda (2001), "Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México", en Meyenberg, Yolanda (Coord.). *El dos de julio: reflexiones posteriores*, FLACSO-UAM-IIS, México.
- ESPINOZA, Ricardo (2003), "El PRI. Relaciones internas de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente", en Mirón Lince, Rosa y Espinoza, Ricardo (Coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, UNAM-AMEP, México.
- ESPINOZA, Ricardo (2006), "Los grupos parlamentarios y el fortalecimiento del Congreso", en Borjas, Adriana y Bucio, Mónica (Coords.), *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*, CESOP, México.
- GARCÍA, Fátima (2001), "Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central", *América Latina Hoy*, núm. 27, pp. 37-65, Universidad de Salamanca.
- GONZÁLEZ, Luis (2007), "El Proceso de Selección del Candidato Presidencial en el Partido Revolucionario Institucional en 2005", *Documentos de Investigación sobre Selección de Candidatos*, Proyecto OIR/OPAL, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica: http://iberoame.usal.es/Opal/disc/OPAL_PRI_Gonzalez.pdf.
- GROSSMAN, Gene y HELPMAN, Elhanan (2005), "Party Discipline and Pork-Barrel Politics", *Discursion Paper Series*, núm. 5233 [septiembre], Centre for Economic Policy Research.
- HAZAN, Reuven (2006), "Candidate Selection", en LeDuc Lawrence, Niemi Richard y Norris Pippa, (Eds.) *Comparing Democracies 2. New challenges in the study of elections and voting*, Sage publications, Londres.
- HELLER, William y WELDON, Jeffrey (2003), "Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de Diputados", en Béjar, Luisa y Mirón, Rosa (Coord.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP, México.
- HERNÁNDEZ, Tania (2005), "Conflictos y transformación partidaria", *El Cotidiano*, Vol. 21, núm. 133, pp. 35-44, UAM-Azcapotzalco, México.
- HIX, Simon (2004), "Electoral Institutions and Legislative Behavior: Explaining Voting Defection in the European Par-

- liament", *World Politics*, Vol. 56, núm. 2, pp. 194-223.
- HOWKINS, Kirt y MORGENSTERN, Scott (2003), "Cohesion of Legislators in Latin America: Patterns and Explanations", *Duke Working Paper*, Duke University, Durhe.
- HUBER OLEA, Jean (2003), "El Congreso Mexicano después de la Alternancia: Apuesta de Legitimidad por Legitimación", en Béjar, Luisa y Mirón, Rosa (Coord.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP, México.
- JACKMAN, Simon (2001), "Multidimensional Analysis of Roll Call Data via Bayesian Simulation: Identification, Estimation, Inference and Model Checking". *Political Analysis* Vol. 9, núm. 3. [Junio], pp. 227-241.
- JANDA, Kenneth (1980), *Political Parties: A cross-national survey*, The Free Press, Nueva York.
- JIMÉNEZ, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Editorial Porrúa, México.
- JONES, Mark (2002), "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentina Congress", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- LAAKSO, Marku y TAAGEPERA, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure With Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, Vol. 12.
- LANGSTON, Joy (1998), "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 2, pp. 459-500, CIDE.
- LAVER, Michael y SHEPSLE, Kenneth (1999), "How Political Parties Emerged from the Primeval Slime: Party Cohesion, Party Discipline, and the Formation of Governments", en Bowler, Shaun, Farrell, David y Katz, Richard, (Eds.). *Party Discipline and parliamentary government*, Universidad de Ohio.
- LIMONGI, Fernando y FIGUEIREDO, Argelina (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados*, Vol. 38, núm. 3, pp. 497-525.
- MADISON, James (1982) [1787], *The Federalist Papers*, Bantam Books, Nueva York.
- MAINWARING, Scott (2002), "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Mainwaring, Scott y Shugart Matthew (Comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós, Argentina.
- MÉNDEZ de HOYOS, Irma (2006), *Transición a la Democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, FLACSO, México.
- MEYEMBERG, Yolanda (2003), "Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la Actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados", en Béjar, Luisa y Mirón, Rosa (Coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP, México.
- MEYEMBERG, Yolanda (2004), "El PRD. La pugna por un liderazgo", en Mirón Lince, Rosa y Espinoza, Ricardo (Coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, UNAM, UAM, AMEP, México.
- MEZEY, Michael (1993), "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance", en Finifter, Ada (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*, American Political Science Association, Washington.
- MORGENSTERN, Scott (2002), "Towards a Model of Latin American Legislators", en en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- MORGENSTERN, Scott (2003), "Explicando la Unidad de los Parlamentarios en el Cono Sur", en Alcántara, Manuel y Martínez, Elena (Eds.). *Política, Dinero e Institucionalización partidista en América Latina*, Universidad Iberoamericana, México.
- MORGENSTERN, Scott (2004), "Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in

- Latin America and the United States*, Cambridge University Press, EE.UU.
- NACIF, Benito (2000), "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (Comps.), *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO-Editorial Porrúa, México.
- NACIF, Benito (2002a), "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- NACIF, Benito (2002b), "El Congreso propone y el Presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México", Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política [9-11 de junio], Universidad de Salamanca.
- OWENS, Johns (2003), "Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, núm. 4., pp. 12-40.
- ÖZBUDUN, E. (1970), *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, CA, Sage.
- POIRÉ, Alejandro (2001), "Do electoral institutions affect party discipline?, or: nominations rule. Comparative evidence on the impact of nomination procedures on party discipline", *WPPS*, 2002-03, ITAM, México.
- REVELES, Francisco (2004), "La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: líderes, parlamentarios y gobernantes", en Mirón Lince, Rosa y Espinoza, Ricardo (Coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, UNAM, UAM, AMEP, México.
- REVELES, Francisco (2007), "Democracia interna en los partidos en México: el grado de influencia de las bases en la elaboración de la oferta electoral en el año 2006", *Portail du Réseau Amérique Latine, Système d'information documentaire francophone*: <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/ESyP/ESyP-5-Reveles.pdf>
- REYES, Juan y HERNÁNDEZ, Tania (2006), "Partidos y Sistema de Partidos en México. De la Hegemonía al Pluralismo", en Attili, Antonella, *Treinta años de cambios políticos en México*, Editorial Porrúa, UAM-Iztapalapa, México.
- RODRÍGUEZ, Jesús (2001), "Alternancia presidencial y crisis partidista", en Meyenberg, Yolanda (Coord.). *El dos de julio: reflexiones posteriores*, FLACSO México-UAM-Iztapalapa-IIS, México.
- RUIZ, Leticia (2006), "Coherencia Partidista: La Estructuración Interna de los Partidos Políticos en América Latina", *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 14, [abril], pp. 87-114.
- SARTORI, Giovanni (2005), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- SOLANO, Gabino (2006), "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo", *El Cotidiano*, Vol. 21, núm. 138, pp. 51-62, UAM-Azcapotzalco.
- THAMES, Frank (2007), "Discipline and Party Institutionalization in Post-Soviet Legislatures", *Party Politics*, Vol. 13, núm. 4, pp. 456-477, Sage Publications.
- TORO, Sergio (2007), "Conducta Legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, núm. 1, pp. 23-41, Chile.
- WELDON, Jeffrey (2002a), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós, Argentina.
- WELDON, Jeffrey (2002b) "Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002", *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca, 8-11 de junio.

DOCUMENTOS JURÍDICO-NORMATIVOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión, <http://www.camaradediputados.gob.mx/>

Gaceta Parlamentaria, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

Instituto Federal Electoral (IFE), <http://www.ife.org.mx>

NOTAS

1. El partido fue fundado por el ex Presidente Plutarco Elías Calles en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se convirtió en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y en 1946 recibió el nombre de Partido Revolucionario Institucional por el Presidente Manuel Ávila Camacho.

2. Sartori (2005 [1976]: 281-282) describe al partido hegemónico como aquel partido que dispone de todos los recursos del aparato estatal para preservarse, rodeado de varios partidos relativamente importantes para influir en las decisiones públicas o modificarlas, que compiten con el partido oficial en condiciones de desventaja.

3. La reforma de 1977, siguiendo el sistema alemán, incorporó la representación proporcional para conformar un sistema mixto que quedó de la siguiente manera: 300 Diputados electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional, por lo que se incrementó el número de 300 a 400 Diputados en la Cámara.

4. Porcentaje bastante bajo si se considera que en todas las elecciones presidenciales anteriores los presidentes había ganado con más del 70% de los votos (González, 2007).

5. Calculado con los componentes del índice de Laakso y Taagepera (1979).

6. Se utiliza el concepto de "gobierno dividido" abordado por Colomer (2001: 179), quien

considera que existe gobierno dividido cuando "el partido del Presidente no tiene mayoría en la Asamblea", y son varios partidos los que tienen poder en instituciones relevantes.

7. Más de un autor se ha empeñado en marcar la diferencia entre las actitudes y los comportamientos de los legisladores para evitar confusiones o una utilización conceptual equivocada entre cohesión, disciplina y coherencia partidista. En el estudio de las actitudes de los legisladores en América Latina destacan los trabajos sobre los niveles de coherencia de Hawking y Morgenstern (2003) y de Ruiz (2006).

8. Algunos trabajos que utilizan las votaciones son los de Jackman (2001), Poiré (2001), Carey (2002a), y Hix (2004). En América Latina destacan los de Limongi y Figueiredo (1995), Casar (2000), Nacif (2002b), Jones (2002), Desposato (2004), Jiménez (2006) y Toro (2007).

9. Son aquellas en las que se registra e identifica el nombre del legislador y el sentido en el que vota; para ello se utiliza el sistema electrónico de votación, que consiste en que los legisladores, desde su curul, pulsan un botón de acuerdo al sentido de su voto; posteriormente éste aparece en el tablero electrónico que se encuentra a un lado de la tribuna.

10. Desde la primera elección en que compitió el PRD (antes FDN) en 1988 los tres principales partidos concentran más del 90% de los escaños en el Congreso.

11. Las votaciones se encuentran en la página Web de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

12. Según el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

13. El Frente Democrático Nacional (FDN) fue una coalición constituida por ex militantes priistas y los siguientes partidos: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Partido Mexicano Socialista

14. Cabe recordar que en este estudio se consideraron únicamente las votaciones en lo general, por lo que el resultado tiene a ser menos homogéneo.